Deutscher Bundestag **Drucksache 19/11045**

19. Wahlperiode 24.06.2019

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Schäffler, Christian Dürr, Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/10417 –

Europäische Gesetzesinitiativen zu Kryptoassets

Vorbemerkung der Fragesteller

Frankreich hat als erster Mitgliedstaat der Europäischen Union ein umfassendes Gesetz verabschiedet, um Kryptoassets zu regulieren. Medienberichten zufolge können nach dem neuen Gesetz z. B. französische Versicherungsunternehmen zukünftig in sog. Kryptowährungen investieren. Darüber hinaus wurde die Zertifizierung und Besteuerung von Kryptoassets neu geregelt. Der französische Finanzminister Bruno Le Maire sprach sich dafür aus, dass die anderen EU-Mitgliedstaaten ein Gesetz in ähnlicher Form verabschieden (https://uk.reuters.com/article/us-france-cryptocurrencies/france-to-ask-eu-partners-to-adopt-its-cryptocurrency-regulation-idUKKCN1RR1Y0?rpc=401&).

Die Firma Coinfirm kam in einer Studie zu dem Ergebnis, dass 74 Prozent der Handelsplattformen von Kryptoassets Mängel im Kampf gegen Geldwäsche aufweisen. Entsprechend müssen sich in Finnland neuerdings Wallet-Anbieter, Handelsplätze und Herausgeber von Kryptoassets bei der finnischen Finanzmarktaufsicht registrieren. Diese prüft dann u. a. die Verlässlichkeit des Anbieters sowie die Übereinstimmung mit Antigeldwäsche- und Antiterror-Richtlinien (www.btc-echo.de/problemkinder-grossteil-aller-bitcoin-boersen-unreguliert/).

In Deutschland spricht die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) derzeit von einem „Paradigmenwechsel“ durch die Tokenisierung von Vermögenswerten (www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2019/fa_bj_1904_Tokenisierung.html). Vergleichbare Gesetze wie in Frankreich wurden allerdings noch nicht verabschiedet. Dadurch kommt es regelmäßig zu rechtlichen Grauzonen in dem Bereich. So werden derzeit in Deutschland gegen die Auslegung der BaFin „Bitcoin-Automaten“ (Automaten zum Kauf bzw. Verkauf von Kryptoassets) betrieben (www.btc-echo.de/btc-kaufen-bitcoin-automaten-atm-nun-auch-in-deutschland/).

Auch in der Besteuerung gibt es eine Reihe von rechtlichen Unklarheiten. Das Finanzgericht Baden-Württemberg hat in seinem Urteil vom 2. März 2018 (5 K 2508/17) die Verfassungswidrigkeit der Besteuerung von privaten Veräußerungsgeschäften mit UEFA-Champions-League-Eintrittskarten erstinstanzlich festgestellt und auf eine ggf. ähnliche Problematik bei „Kryptowährungen“ hingewiesen (Revision BFH, IX R 10/2018). Das Finanzgericht Baden-Württemberg bezieht sich direkt auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 20. Juni 2019 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

9. März 2004 (2 BvL 17/02), welches für die Jahre 1997 und 1998 wegen eines strukturellen Vollzugsdefizits für Spekulationsgewinne aus Aktien insoweit die Nichtigkeit von § 23 des Einkommensteuergesetzes (EstG) feststellte.

1. Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung das jährliche Handelsvolumen von Kryptoassets innerhalb Deutschlands, der EU bzw. weltweit?

Informationen über Handelsvolumen von Kryptoassets können verschiedenen öffentlich zugänglichen Quellen (z. B. https://coinmetrics.io/data-downloads/) entnommen werden. Die Datenerhebung erfolgt allerdings nicht auf einheitlicher Datengrundlage und nicht nach einheitlichen Qualitätsstandards.

2. Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung die jährliche Kapitalaufnahme durch Initial Coin Offerings in Deutschland, der EU bzw. weltweit?

Informationen über die jährliche Kapitalaufnahme an Märkten für Kryptoassets können verschiedenen öffentlich zugänglich Quellen (z. B. https://icowatchlist.com/statistics/, www.coinschedule.com/stats) entnommen werden. Die Datenerhebung erfolgt allerdings nicht auf einheitlicher Datengrundlage und nicht nach einheitlichen Qualitätsstandards.

3. Wie viele „Security Token Offerings“ befinden sich nach Kenntnis der Bundesregierung derzeit in der Prüfung durch die BaFin?

   a) Wie lange dauert die Prüfung durch die BaFin?

Momentan liegen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) im Prospektbereich ca. 70 schriftliche Anfragen bezüglich Krypto-Token zur Bearbeitung vor. Davon entfällt eine niedrige zweistellige Anzahl von Anfragen auf Krypto-Token, die als „Security Token“ bewertet werden.

Die gesetzliche Prüffrist im Rahmen eines Prospektbilligungsverfahrens beträgt 20 Werktage, wenn das öffentliche Angebot Wertpapiere eines Emittenten betrifft, dessen Wertpapiere noch nicht zum Handel an einem in einem Staat des Europäischen Wirtschaftsraums gelegenen organisierten Markt zugelassen sind und der Emittent zuvor keine Wertpapiere öffentlich angeboten hat. Erfüllt der Wertpapierprospekt alle gesetzlichen Anforderungen, ist er also insbesondere verständlich, vollständig und widerspruchsfrei, kann eine Billigung innerhalb dieser Fristen erfolgen. Erfüllt der Wertpapierprospekt die gesetzlichen Anforderungen nicht, teilt die BaFin die Anhörungspunkte und Anmerkungen innerhalb der 20 Tagesfrist mit. Daraufhin hat der Emittent Gelegenheit, die erforderlichen Änderungen an dem Prospektentwurf vorzunehmen und den überarbeiteten Prospekt der BaFin erneut zur Prüfung vorzulegen.

   b) Welche Kosten entstehen den Anbietern von „Security Token Offerings“ durch die Prüfung?

Die BaFin bietet die Abstimmung mit Anbietern oder Emittenten im Vorfeld eines geplanten „Security Token Offerings“ im Wege einer Voranfrage als freiwilligen Service an. Dieser löst als solcher keinen gebührenrechtlichen Tatbestand aus.

Kosten können jedoch bei Ausgestaltung der Token als Wertpapiere für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen nach dem Wertpapierprospektgesetz anfallen, deren Tatbestände und Höhen dem Gebührenverzeichnis der Anlage zu § 2

der Wertpapierprospektgebührenverordnung zu entnehmen sind. Im Falle der Billigung eines Wertpapierprospekts nach Nummer 3 des erwähnten Verzeichnisses sind dies beispielsweise 6 500 Euro. Bei Ausgestaltung der Token als Vermögensanlagen können für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen nach dem Vermögensanlagengesetz ebenfalls Kosten anfallen. Die Tatbestände und die Höhen sind in diesem Fall dem Gebührenverzeichnis der Anlage zu § 2 der Vermögensanlagen-Verkaufsprospektgebührenverordnung zu entnehmen.

4. Wie viele Handelsplätze von Kryptoassets gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung in Deutschland bzw. der EU?

   Wie viele dieser Handelsplätze weisen nach Einschätzung der Bundesregierung Mängel bei der Geldwäschebekämpfung auf?

Nach Kenntnis der Bundesregierung gibt es in Deutschland momentan kein lizensiertes Unternehmen, das Kunden einen Handelsplatz – im Sinne einer Börse oder eines multilateralen Handelssystems, über die eine Vielzahl von Dritten Kryptoassets untereinander handeln können – bereitstellt.

Allerdings sind in Deutschland nach Kenntnis der Bundesregierung drei Unternehmen am Markt aktiv, die Kunden den Kauf und Verkauf von Kryptoassets, die Finanzinstrumente nach dem Kreditwesengesetz darstellen, in einem aufsichtlich abgesicherten Rahmen anbieten. Daneben kann es weitere Unternehmen in Deutschland geben, die mit Kryptoassets handeln. Der gewerbliche Handel mit Kryptoassets, die keine Finanzinstrumente im Sinne des Kreditwesengesetzes sind, ist derzeit nicht erlaubnispflichtig. Zudem wird von der BaFin statistisch nicht erfasst, welche der mit Finanzinstrumenten handelnden Institute auch mit Kryptoassets handeln.

Von den drei Unternehmen kooperieren zwei Unternehmen mit einem von der BaFin beaufsichtigten Kreditinstitut und arbeiten für Rechnung und unter Haftung des Instituts als gebundener Vermittler gemäß § 2 Absatz 10 des Kreditwesengesetzes (KWG). Die im Rahmen der Tätigkeit erbrachten Finanzdienstleistungen gelten damit als von dem Institut erbracht; eine eigene Erlaubnispflicht für den gebundenen Vermittler besteht in diesen Fällen nicht.

Daneben bietet auch ein inländischer Börsenbetreiber, der über eine BaFin-Erlaubnis für den Eigenhandel (Finanzdienstleistung gemäß § 1 Absatz 1a Satz 2 Nummer 4 KWG) verfügt, Kunden die Möglichkeit, bei ihm (außerhalb des Börsenplatzes) eine Reihe unterschiedlicher Kryptoassets, die Finanzinstrumente darstellen, zu kaufen oder zu verkaufen.

Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute sind nach § 2 Absatz 1 Nummern 1 und 2 des Geldwäschegesetzes geldwäscherechtlich Verpflichtete. Sie sind im Rahmen der geldwäscherechtlichen Vorschriften verpflichtet, Geschäftstätigkeiten ihrer gebundenen Vermittler bei der Erstellung ihrer Risikoanalyse mit zu berücksichtigen. Letzteres gilt auch für Tätigkeiten dieser Vermittler im Zusammenhang mit Kryptoassets.

Aktuell liegen der BaFin im Rahmen ihrer Geldwäscheaufsicht in Bezug auf die beschriebenen Geschäftsmodelle keine Erkenntnisse zu geldwäscherechtlichen Defiziten vor, die ein aufsichtliches Handeln erfordern würden.

Der aufsichtsrechtliche Rechtsrahmen für den Handel mit Kryptoassets in der EU ist derzeit nicht harmonisiert, da Kryptoassets im Regelfall keine Wertpapiere im Sinne der Richtlinie 2014/65/EG darstellen. Insofern gibt es auch keine einheitliche EU-weite Erfassung von gewerblichen Dienstleistern, die den An- und Verkauf von Kryptoassets anbieten.

5. Wie viele „Bitcoin-Automaten“ gibt es derzeit in Deutschland?

   Wie bewertet die Bundesregierung die Legalität dieser „Bitcoin-Automaten“?

Der Bundesregierung liegen aktuell Hinweise zu Bitcoin-Automaten an fünf Standorten in Deutschland vor. Die entsprechenden Sachverhalte werden derzeit von der BaFin geprüft. Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 1a und 1b der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP „Die Rolle der Bundesanstalt für Finanzdienstleitungsaufsicht bei Kryptowährungen und Token“ auf Bundestagsdrucksache 19/6034 verwiesen.

6. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über den Umfang in dem Kryptoassets in Deutschland bzw. der EU für kriminelle Aktivitäten (z. B. den Erwerb von Narkotika) genutzt werden?

Virtuelle Währungen finden als Zahlungs- sowie als Wertaufbewahrungsmittel immer größere Akzeptanz und werden insofern auch für illegale Zwecke zunehmend interessanter. Geschäfte mit illegalen Gütern auf sog. Darknet-Märkten im Internet werden grundsätzlich über derartige Währungen (Bitcoin oder andere virtuelle Währungen wie Moreno) abgewickelt. Diese illegalen, in virtuellen Währungen anfallenden Einnahmen der Verkäufer (der sog. Vendoren) werden häufig anschließend „gewaschen“, um im realen Wirtschaftsleben in traditionellen Währungen eingesetzt werden zu können.

Dem Bundeskriminalamt (BKA) sind Ermittlungsverfahren und Verurteilungen bekannt, in denen illegale Bitcoin-Einnahmen aus Rauschgiftgeschäften im Darknet über Bankkonten „gewaschen“ wurden bzw. in denen im Darknet Geldwäscheservices für illegale Einnahmen aus Rauschgiftgeschäften mit einer Auszahlung in Bitcoins angeboten wurden.

Die Bundesregierung beschäftigt sich derzeit zudem im Rahmen der Nationalen Risikoanalyse mit der Nutzung von virtuellen Währungen zur Geldwäsche und zur Terrorismusfinanzierung. Ergebnisse werden in den nächsten Monaten veröffentlicht.

a) Was passiert mit Kryptoassets, die bei Razzien sichergestellt werden?

Grundsätzlich unterscheidet sich die vorläufige Sicherung von virtuellen Währungen nicht von entsprechenden Maßnahmen bei sonstigen Vermögenswerten. Voraussetzung für eine Sicherungsmaßnahme ist in allen Fällen eine entsprechende Rechtsgrundlage. Diese kann entweder durch die illegale Herkunft der digitalen Währung oder durch den abstrakten Anspruch auf Zahlung einer in einem Vermögensarrest festgestellten Summe begründet sein. Durch die strafprozessualen Sicherungsmaßnahmen werden die Eigentumsverhältnisse an dem Sicherungsobjekt „eingefroren“ und weitere rechtliche Verfügungen der Betroffenen hierüber unterbunden. Im Rahmen eines rechtskräftigen Urteils entscheidet das Strafgericht über eine Einziehung oder die Rückgabe der gesicherten virtuellen Währungen. Aufgrund der hohen Volatilität kann es gegebenenfalls notwendig sein, virtuelle Währungen vor einer endgültigen gerichtlichen Entscheidung zu veräußern. Die zuständige Staatsanwaltschaft kann eine entsprechende Anordnung treffen, wenn ein erheblicher Wertverlust droht.

b) In welcher Höhe wurden in Deutschland bisher Kryptoassets aus kriminellen Aktivitäten sichergestellt (siehe auch www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/darknet-razzia-festnahme-von-wall-street-market-betreibern-a-1265551.html)?

Im Jahr 2017 wurden nach Kenntnis der Bundesregierung bundesweit virtuelle Währungen in Höhe von ca. 10 Mio. Euro und 2018 in Höhe von ca. 5,5 Mio. Euro vorläufig gesichert.

7. Plant die Bundesregierung, ein ähnliches Gesetz wie das französische zu verabschieden?

a) Steht die Bundesregierung im Austausch mit dem französischen Finanzministerium bzw. anderen EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich Gesetzesinitiativen zu Kryptoassets?

Die Bundesregierung führt regelmäßig bilaterale Gespräche mit anderen EU-Ländern zu dem Thema Kryptoassets. Gespräche fanden beispielsweise statt mit Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Malta, den Niederlanden und Finnland. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Europäische Kommission zeitnah nach ihrer neuen Zusammensetzung notwendige Regulierungsmaßnahmen zu Kryptoassets einleiten wird.

b) Wie ist der Zeitplan der Bundesregierung für Gesetzesinitiativen zu Kryptoassets?

Wie schnell sollen nach der Vorstellung der „Blockchain-Strategie" im Sommer 2019 die ersten entsprechenden Gesetzesinitiativen folgen?

Die „Eckpunkte für die regulatorische Behandlung von elektronischen Wertpapieren und Krypto-Token: Digitale Innovationen ermöglichen – Anlegerschutz gewährleisten" des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz vom 7. März 2019 sind die erste Umsetzungsmaßnahme im Rahmen der „Blockchain-Strategie" der Bundesregierung. Das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz streben an, auf Grundlage der Eckpunkte in diesem Jahr einen gemeinsamen Gesetzentwurf vorzulegen.

c) Wie bewertet die Bundesregierung die Möglichkeit, dass Versicherungsunternehmen in Deutschland künftig auch in Kryptoassets investieren können?

Versicherungsunternehmen, die dem Solvency-II-Regime unterliegen, müssen ihre gesamten Vermögenswerte nach dem Grundsatz der unternehmerischen Vorsicht anlegen. Dabei haben die Versicherer insbesondere die gesetzlichen Anforderungen des § 124 des Versicherungsaufsichtsgesetzes, die Vorgaben der EIOPA-Leitlinien 27 bis 35 zum Governance-System und die von der BaFin in der Auslegungsentscheidung zum Grundsatz der unternehmerischen Vorsicht dargelegten Anforderungen einzuhalten. Die Versicherungsunternehmen haben in ihren Risikomanagementleitlinien unternehmensindividuell und eigenverantwortlich unter Beachtung der aufsichtsrechtlichen Vorgaben festzulegen, ob eine Anlage in Kryptoassets möglich ist. Auch müssen Versicherungsunternehmen solche Investments eng in das bestehende Risikomanagement und Risikocontrolling einbinden und nachvollziehbar bzw. nachprüfbar dokumentieren.

8. Wie ist der Zeitplan der Bundesregierung, das deutsche Recht für „elektronische Wertpapiere“ zu öffnen?

Auf die Antwort zu Frage 7b wird verwiesen.

9. Wann, und wie beabsichtigt die Bundesregierung bei der Besteuerung privater Veräußerungsgeschäfte von Kryptowährungen (§ 23 in Verbindung mit § 22 Nummer 2 EStG) für eine Besteuerung zu sorgen, die ihren eigenen Aussagen aus Bundestagsdrucksache 18/7457 entspricht (Seite 67 – „Der Gesetzgeber ist daher verpflichtet, zur Vermeidung der Verfassungswidrigkeit des materiellen Steuergesetzes dieses in ein normatives Umfeld einzubetten, das die tatsächliche Lastengleichheit der Steuerpflichtigen gewährleistet – mit dem Instrument des Quellenabzugs oder im Veranlagungsverfahren mit der Ergänzung des Deklarationsprinzips durch das Verifikationsprinzip (BVerfG-Urteil in BStBl 2005 II S. 56, unter C.II.1., m. w. N.). […] Unzulängliche Erklärungen der Steuerpflichtigen müssen allerdings mit einem angemessenen Entdeckungsrisiko verbunden sein (BVerfG-Urteil in BStBl 2005 II S. 56, unter C.II.2.a, m. w. N.)“)?

Die Erörterung darüber ist innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgeschlossen.

10. Wie viele Personen haben nach Kenntnis der Bundesregierung in „Kryptowährungen“ investiert?

Umfragebasierte Schätzungen zur Anzahl der Nutzer von „Kryptowährungen“ in Deutschland können verschiedenen öffentlich zugänglichen Quellen (z. B. www.bearingpoint.com/de-de/ueber-uns/pressemitteilungen-und-medienberichte/pressemitteilungen/kryptowaehrungen-kaum-genutzt/) entnommen werden. Die Bundesregierung macht sich diese Schätzungen nicht zu Eigen.

a) Wie hoch waren nach Kenntnis der Bundesregierung deren Gewinne aus privaten Veräußerungsgeschäften aus Kryptowährungen in den Jahren 2017 und 2018?

b) Haben alle oder nahezu alle deutschen Staatsbürger für den Veranlagungszeitraum 2017 ihre Gewinne aus privaten Veräußerungsgeschäften aus Kryptowährungen gemäß § 23 in Verbindung mit § 22 Nummer 2 EStG – vollständig – erklärt, unter der Annahme, dass wegen erheblicher Kurssteigerungen von Bitcoin usw. im Jahr 2017 schätzungsweise 500 000 bis 1 000 000 deutsche Staatsbürger in Kryptowährungen investiert haben und zum Teil erhebliche Gewinne aus Kryptowährungen (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD4 -3000-021/18 vom 2. Februar 2018, Seite 4) erzielt wurden?

Die Fragen 10a und 10b werden zusammen beantwortet.

Ertragsteuerlich relevant ist der Gewinn aus privaten Veräußerungsgeschäften aus Kryptowährungen von Steuerpflichtigen, die im Inland ansässig sind. Die Verwaltung der Steuern obliegt nach der Finanzverfassung den Ländern. Der Bundesregierung liegen daher keine Erkenntnisse zu Einzelfällen vor.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333